

Il Segretario generale

Spett.le Unione dei Comuni della Valdera
Area Affari Generali e SUAP
Settore Trasporto pubblico locale
c.a. Dott.ssa Samuela CINTOLI
PEC: suap.unionevaldera@postacert.toscana.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto i servizi di trasporto pubblico locale automobilistico in area a domanda debole della Unione dei Comuni della Valdera (rif. Vs. nota prot. n. 9993 del 4/03/2025).

Esaminata la “Relazione di Affidamento” (di seguito: RdA), predisposta ai sensi della Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 e successive modificazioni (di seguito: delibera n. 154/2019) e trasmessa con la Vs. nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 21724/2025 in pari data, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità in data 16 aprile c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda i servizi di trasporto pubblico locale automobilistico (di seguito: TPL) in area a domanda debole di competenza della Unione dei Comuni della Valdera¹ (di seguito: Unione Valdera), per un ammontare complessivo programmato di ca. **850.000 vett*km/anno**, di cui ca. 380.000 vett*km/anno afferenti al TPL urbano di Pontedera.

La procedura scelta dalla Unione Valdera, che ai sensi della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: EA), è il **dialogo competitivo**, attualmente in corso, in esito al quale avverrà la stipula di un nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, della durata di **88 mesi**.

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati, risulta strutturata in coerenza con quanto previsto dallo “schema di riferimento per gli affidamenti con gara”, di cui all’Annesso 8a alla citata delibera n. 154/2019. Al riguardo, si rilevano *in primis* significative analogie rispetto agli affidamenti mediante procedura di dialogo competitivo dei servizi a domanda debole di competenza delle **Province di Massa-Carrara e Pisa**, oggetto di recente istruttoria².

Ciò premesso, in riferimento alla trattazione dei singoli temi all’interno della documentazione interessata, si evidenzia quanto segue.

1. Sul quadro regolatorio applicabile

L’affidamento in oggetto si colloca nel processo evolutivo della gestione del c.d. “lotto unico regionale”, in merito al quale **non sono *ratione temporis* applicabili le misure di regolazione di cui alla delibera n. 48/2017** del 30 marzo 2017, in quanto gli atti/provvedimenti che hanno portato al vigente assetto sono antecedenti.

In tale contesto, la procedura di dialogo competitivo in esame si caratterizza per un *iter* di sviluppo, non ancora concluso, prolungatosi tra l’8/11/2023 (avvio della procedura) e il 12/12/2024 (definizione della proposta da porre a base di gara); nel contempo, la regolazione del settore approvata dall’Autorità ha conosciuto significativi sviluppi, con particolare riferimento a:

- la **delibera n. 53/2024** del 18 aprile 2024, che ha disciplinato le “*condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico*” (di seguito: CMQ);

¹ Composta dai seguenti Comuni, siti in Provincia di Pisa: Bientina, Buti, Calcinai, Capannoli, Casciana Terme Lari, Chianni, Palaia, Pontedera.

² Cfr. le osservazioni pubblicate sul sito istituzionale dell’Autorità rispettivamente con nota prot. ART n. 13605/2025 del 07/02/2025 ([link](#)) e n. 27073/2025 del 19/03/2025 ([link](#)).

- la **delibera n. 64/2024** del 15 maggio 2024, che ha revisionato la delibera n. 154/2019 prevedendo, *inter alia*, la modifica di alcune misure regolatorie e correlati strumenti operativi, tra cui il Piano Economico-Finanziario e la matrice dei rischi;
- la **delibera n. 177/2024** del 29 novembre 2024, che è intervenuta in particolare sulle metodologie di determinazione del margine di utile ragionevole e di verifica dell'equilibrio economico del CdS, revisionando la relativa disciplina regolatoria originaria, di cui rispettivamente alla Misura 17, punto 4, e alla Misura 26, punto 4, della delibera n. 154/2019;
- la **delibera n. 39/2025** del 6 marzo 2025, con cui sono stati aggiornati i valori di riferimento del tasso di remunerazione del capitale investito netto (di seguito: WACC), da adottare nella predisposizione del PEF simulato (di seguito: PEFS) da parte dell'EA.

Alla luce di quanto sopra, tenuto conto dell'assetto procedurale attualmente determinatosi in esito all'avanzamento del dialogo competitivo e dell'avvenuta condivisione con gli operatori interessati, si invita l'Unione Valdera ad **allineare la documentazione di gara** (inclusi la RdA e il nuovo CdS) all'innovato quadro regolatorio, in relazione a:

- le **CMQ** e relativi fattori/indicatori definiti dalla delibera n. 53/2024 e attualmente non disciplinati nella RdA, con particolare riferimento a:
 - i) soluzioni di **tariffazione integrata**, prevedendo, ad esempio e ove possibile, l'adozione di nuovi titoli di viaggio che consentano l'utilizzo congiunto del TPL e degli altri servizi di mobilità collettiva presenti sul territorio dell'Unione Valdera;
 - ii) obiettivi minimi di **contrasto all'evasione tariffaria**, sulla base di una pianificazione periodica dei controlli sui mezzi (peraltro già ipotizzata nella RdA), e di **sostenibilità ambientale**, anche in relazione ai contenuti delle offerte di gara relativi alle tipologie e caratteristiche di veicoli da impiegare in servizio;
- le modalità di **determinazione del margine di utile ragionevole e di verifica dell'equilibrio economico del CdS**, al termine di ciascun periodo regolatorio, introdotte dalla delibera n. 177/2024 (*supra*);
- i **valori aggiornati del WACC**, di cui alla delibera ART n. 39/2025;
- il **nuovo modello di matrice dei rischi**, approvato con la delibera n. 64/2024 (Annesso 4).

2. Sui servizi di TPL oggetto di affidamento

Tenuto conto delle caratteristiche dei servizi in oggetto (i.p. la **limitata estensione del perimetro** di affidamento, le **performance significativamente contenute**, in termini di efficienza/ricavi da traffico ed efficacia/passeggeri trasportati, e l'assenza di dati relativi alla **domanda attuale e potenziale**), si ritiene opportuno che l'Unione Valdera avvii un adeguato processo di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla gestione dei servizi di TPL in aree a domanda debole (Regione e altri EA), al fine di verificare la possibilità di **individuare in futuro lotti di dimensione e caratteristiche idonee** a favorire condizioni di affidamento maggiormente efficienti ed efficaci.

Si osserva inoltre come il perimetro dei servizi oggetto di affidamento contempli al momento, nonostante le fasi di dialogo competitivo, **servizi di TPL di tipo esclusivamente "tradizionale"**, con percorsi/fermate e orari/frequenze stabiliti *ex ante*, pur prevedendo l'EA, in sede di gara, di valorizzare le offerte che conterranno proposte di servizi flessibili o integrati con altre soluzioni di mobilità collettiva; ogni iniziativa progettuale è pertanto demandata agli operatori coinvolti.

Alla luce di ciò, si ritiene opportuno che nel nuovo CdS siano previste adeguate **clausole di flessibilità**, nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di poter implementare eventuali **ulteriori soluzioni "innovative"** nel corso del periodo di vigenza, a fronte di prestazioni al di sotto degli obiettivi attesi (*infra*).

3. Sulla gestione dei beni strumentali e del personale

L'Unione Valdera ha qualificato come "**commerciali**" tutte le tipologie di beni strumentali allo svolgimento dei servizi in oggetto: materiale rotabile e relative dotazioni di bordo, depositi/aree di ricovero dei mezzi, paline di fermata; pertanto, la futura Impresa Affidataria (di seguito: IA) dovrà rivolgersi al mercato, o ricorrere a cespiti di previgente proprietà, per rendere disponibili gli *asset* previsti.

Pertanto, si ritiene necessario che l'EA preveda un **congruo tempo** intercorrente tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del nuovo CdS, per agevolare la messa a disposizione dei beni interessati, in coerenza con quanto disposto dalla Misura 5, punto 3, della delibera n. 154/2019.

Con riferimento al **personale preposto allo svolgimento dei servizi** si evidenzia che:

- da un lato, in funzione dell'ambito oggettivo di affidamento, l'EA ha quantificato il relativo fabbisogno di forza lavoro (32 addetti *Full Time Equivalent*, di cui 30 autisti);
- dall'altro, il Gestore Uscente (di seguito: GU) ha dichiarato la propria indisponibilità a trasferire alcun proprio dipendente alla futura IA, alla luce di quanto manifestato dagli stessi lavoratori interessati.

Alla procedura di gara in esame, come noto, si applica la **clausola sociale** definita dall'art. 48, comma 7, lett. e), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: d.l. 50/2017), che costituisce la *lex specialis* di riferimento del settore e cui è correlata la Misura 21 della delibera n. 154/2019. Tale norma prevede il "*trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti [...]*", da interpretarsi in senso conforme ai principi dei Trattati e del diritto dell'Unione Europea, conciliando la tutela dei lavoratori e, più in generale, le politiche di protezione sociale con le esigenze organizzative delle imprese di TPL coinvolte nonché garantendo il principio di non discriminazione tra i concorrenti.

Tenuto conto della situazione riscontrata, al fine di assicurare il pieno rispetto dei citati principi euro-unitari, si ritiene opportuno che l'EA **verifichi che il GU abbia adeguatamente coinvolto le Organizzazioni Sindacali** nel processo di valutazione dell'interesse dei propri dipendenti all'eventuale trasferimento in organico alla nuova IA, promuovendo qualora ritenuto necessario specifici tavoli di confronto e approfondimento con i soggetti interessati.

4. Sugli obiettivi dei CdS

L'Unione Valdera ha individuato le prestazioni che l'IA dovrà garantire/raggiungere nell'ambito del nuovo CdS, con riferimento sia alle "*condizioni minime di qualità*" (CMQ), sia alle *performance* di efficacia ed efficienza (di seguito: KPI).

In tale ambito, si evidenzia la mancata prospettazione di **target di miglioramento dei KPI** individuati: l'EA si è infatti auto-limitato al mantenimento di un livello prestazionale costante nel corso del periodo di vigenza del nuovo CdS, sulla base di quanto sarà offerto in sede di gara, adottando una logica non solo scarsamente sfidante, ma anche poco sostenibile, alla luce delle basse *performance* di efficienza (*coverage ratio*) ed efficacia (*load factor*) dei servizi interessati.

Si rende pertanto necessario lo sviluppo di un **percorso migliorativo delle prestazioni**, anche in coerenza con la *ratio* della procedura di dialogo competitivo in corso, stabilendo appositi criteri di aggiudicazione nell'ambito dell'indicanda gara, al fine di valorizzare adeguatamente le offerte che proporranno specifici impegni in tale direzione (*infra*).

In questo ambito, potrebbe rivelarsi altresì utile l'adozione di uno specifico KPI finalizzato a monitorare l'effettiva realizzazione degli investimenti (eventualmente) proposti dall'IA in sede di gara, con riferimento in particolare all'innovazione dei mezzi, come peraltro disposto dall'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019 (vd. KPI di monitoraggio, "*Conformità investimenti in materiale rotabile – RMR*"), ma non previsto/descritto nella RdA.

Infine, si richiama l'attenzione dell'EA sulla necessità di integrare adeguatamente il **Piano di Accesso al Dato**, di cui allo schema di base in Allegato 6 alla RdA, che al momento non riporta le modalità e le tempistiche di messa a disposizione degli **esiti del monitoraggio delle CMQ e dei KPI**, a beneficio dell'EA e/o di eventuali portatori d'interesse. In tale ambito, si suggerisce ad esempio di prevedere la pubblicazione periodica, con cadenza almeno annuale, di un quadro riassuntivo dei risultati conseguiti dalla gestione del CdS, da rendere disponibile sul sito dell'EA e/o attraverso altre soluzioni informative.

5. Sui criteri di predisposizione dei PEFS

L'Unione Valdera ha predisposto gli schemi di PEFS, e definito la correlata procedura di verifica dell'equilibrio economico del CdS, nel solco delle disposizioni regolatorie vigenti (cfr. Misure 14 e 26 e Annesso 5 della delibera n. 154/2019, come modificata dalla delibera n. 64/2024).

In tale ambito, tuttavia, si riscontrano elementi di aleatorietà non trascurabili, con riferimento alla stima incrementale dei ricavi da traffico e del costo del personale; l'ipotesi adottata dall'EA si basa infatti sull'applicazione di un tasso inflativo annuo (pari al 1,53%), che svincola di fatto l'andamento di tali voci dai seguenti elementi condizionanti:

- per i **ricavi**, l'impatto di eventuali manovre finanziarie prevedibili, benché di competenza regionale, e/o dell'andamento potenziale della domanda, rilevandosi nella RdA la totale assenza di dati o stime evolutive di riferimento; per il **costo del personale**, gli adeguamenti previsti/prevedibili del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro (CCNL Autoferrotramvieri) e/o della contrattazione integrativa di 2° livello adottati nel periodo di vigenza del CdS, tenuto anche conto dell'attuale situazione di diffusa carenza di conducenti, che parrebbe comportare il progressivo aggiornamento delle condizioni economiche contrattuali (almeno) per tale tipologia di addetti, in termini superiori a quanto ipotizzato dall'EA, come confermato dal recente rinnovo del CCNL per il biennio 2024-26, siglato in data 20 marzo u.s.

Pertanto, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione dell'EA affinché svolga un adeguato **approfondimento** (con l'eventuale coinvolgimento della Regione, nonché alla luce dei contenuti delle offerte di gara orientati a un miglioramento delle prestazioni) **ed eventuale integrazione/revisione della RdA** in tal senso.

6. Sugli altri aspetti dell'affidamento

Nell'ambito della procedura di gara, l'Unione Valdera dovrà assicurare il pieno rispetto di quanto disposto dall'art. 48, comma 7, lettera b), del d.l. 50/2017 (e richiamato dalla Misura 19, punto 2, della delibera n. 154/2019), verificando, contestualmente ai **requisiti di idoneità economico-finanziaria** degli operatori ammessi al dialogo competitivo già previsti, il possesso di un *"patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara"*, al momento non specificato nella RdA.

Con riferimento, infine, ai **criteri di aggiudicazione** delle offerte, la RdA offre una trattazione meramente qualitativa del tema, che **non consente di esprimere alcuna valutazione** in merito.

Tuttavia, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione dell'EA affinché definisca un adeguato sistema di valutazione, adottando **criteri premiali** con riferimento, almeno, ai seguenti elementi (cfr. Misura 20, punto 1, della delibera n. 154/2019), già richiamati in precedenza:

- proposte aggiuntive di **servizi flessibili e soluzioni d'integrazione multimodale**, includendo gli altri servizi di mobilità pubblica/collettiva presenti sul territorio;
- **innovazione tecnologica dei mezzi**, in termini ad esempio di efficienza energetica, sostenibilità ambientale, alimentazione alternativa e/o dotazioni di bordo, anche nell'ottica dell'auspicato sviluppo dei menzionati servizi innovativi;
- **miglioramento delle prestazioni di efficienza ed efficacia dei servizi**, rispetto ai livelli minimi dei KPI previsti, con riferimento in particolare all'incremento dei passeggeri trasportati e alla riduzione dei costi operativi.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera n. 154/2019, con l'invito a dare seguito a quanto espresso e rammentando che:

- ai sensi della citata Misura 2, punto 2, della delibera, **la RdA dovrà essere pubblicata** sul sito *web* istituzionale dell'Unione Valdera, dandone riscontro all'Autorità con evidenza delle integrazioni apportate;
- ai sensi della Misura 14, punto 3, l'EA dovrà rendere noto nella documentazione di affidamento il solo corrispettivo risultante dai PEFS, senza pubblicazione dei relativi schemi.

Con l'occasione si evidenzia altresì che la procedura di affidamento dei servizi in oggetto rientra nei presupposti di cui all'art. 9, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"*) e ricade pertanto nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo. A tal proposito, si rimanda alla delibera dell'Autorità n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, con la quale è stato adottato il regolamento recante *"Attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) per gli ambiti di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti"*.

Ai sensi di quanto previsto dalla citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, le presenti osservazioni sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Con i migliori saluti.

Guido Improta

(firmata digitalmente ai sensi del d. Lgs. 82/2005)